

Opravidanost *workfare* programa u svijetu i Hrvatskoj

PREDRAG BEJAKOVIĆ*

Institut za javne financije
Zagreb, Hrvatska

Pregledni znanstveni članak

UDK: 36:331.5(497.5)

Primljeno: listopad 2003.

Članak je posvećen opravdanosti i iskustvima s programom workfarea. Prema tom programu radno sposobni pojedinci dobivaju novčanu pomoć samo ako pristanu sudjelovati u programima zapošljavanja i prihvate ponuđeni posao. Workfare je sustav koji zahtijeva aktivnosti temeljene na radu kao uvjet za ostvarivanje naknade.

Glavni cilj predložene reforme sustava socijalne skrbi u RH je preoblikovanje programa i politike radnog aktiviranja korisnika kako bi napustili sustav socijalne skrbi i uključili se u svijet rada. U RH mnogi su ljudi nezaposleni ili je njihova zapošljivost mala, pa su ozbiljno izloženi ekonomskom siromaštvu i socijalnoj isključenosti. Rad se općenito smatra najboljim oblikom socijalne skrbi, pa je povećanje stope zaposlenosti postao ključni cilj socijalne politike i politike tržišta rada. To je posebno važno za Hrvatsku, gdje je velik dio radno sposobnih korisnika u sustavu socijalne skrbi dugo nezaposlen.

U članku, nakon uvodnih napomena, navodimo neke od prednosti i samo neke od najčešćih kritika koje ističu zastupnici i protivnici workfarea. Nakon toga podrobnije objašnjavamo pojam i izlažemo stanje u pogledu njegove primjene u više zemalja širom svijeta koje je uglavnom pozitivno i ohrabrujuće. Prije zaključnih napomena dajemo kratak osvrt na neke programe koji su se provodili u Hrvatskoj, a imaju određena obilježja workfarea. Vjerujemo da je zbog više razloga potrebno ozbiljno razmotriti uvođenje tog sustava u Hrvatsku, pogotovo stoga što bi takav program trebao biti dio širih mjera socijalnog uključivanja.

Ključne riječi: program *workfare*, socijalno uključivanje, aktiviranje, Hrvatska, politika tržišta rada.

UVOD

Prema *workfare*** programu radno sposobni pojedinci dobivaju novčanu pomoć samo ako pristanu sudjelovati u programima zapošljavanja i prihvate ponuđeni posao. *Workfare* je sustav koji zahtijeva

aktivnosti temeljene na radu kao uvjet za ostvarivanje naknada.

Glavni cilj predložene reforme sustava socijalne skrbi u RH je preoblikovanje programa i politike radnog aktiviranja korisnika kako bi napustili sustav socijalne skrbi i

* Predrag Bejaković, Institut za javne financije, Katančičeva 5, 10 000 Zagreb, Hrvatska, predrag@ijf.hr

Predrag Bejaković, Institute of Public Finance, Katančičeva 5, 10 000 Zagreb, Croatia, predrag@ijf.hr

** Zbog jednostavnosti u tekstu koristimo engleski izraz, a ne hrvatsku inačicu o kojoj se tek treba dogovoriti.

uključili se u svijet rada. Iako se mnogi stručnjaci slažu u tome da *workfare* nije odgovarajući način smanjivanja nezaposlenosti u (bogatim) razvijenim industrijskim društvima, pitanje je bi li se mogao upotrijebiti kao najbolji odgovor na krizu socijalne i ekonomske sigurnosti u (većinom siromašnim) tranzicijskim zemljama.

U članku, nakon uvodnih napomena, navodimo neke od prednosti i samo neke od najčešćih kritika koje ističu zastupnici i protivnici *workfare*a. Nakon toga podrobnije objašnjavamo pojam i izlažemo stanje u pogledu njegove primjene u više zemalja širom svijeta koje je uglavnom pozitivno i ohrabrujuće. Prije zaključnih napomena dajemo kratak osvrt na neke programe koji su se provodili u Hrvatskoj, a imaju određena obilježja *workfare*a. U članku je veća pozornost posvećena društvenim koristima od radnog aktiviranja dugotrajnih korisnika socijalne pomoći, a manje se razmatra korist sa stajališta pojedinca – što ćemo pokušati izložiti u nekom budućem prilogu.

U RH zasad nema zakonskog određenja *workfare*a ni u zakonima ni u nekim podzakonskim odlukama i pravilnicima. Širom Hrvatske bilo je nekoliko vrlo uspješnih programa i javnih radova zapošljavanja koji uvjetno imaju obilježje *workfare*a, ali oni su uglavnom bili rezultat djelovanja i koordinacije lokalnih vlasti. Može se procijeniti da je potrebno ozbiljno razmotriti uvođenje *workfare* sustava u Hrvatsku iz više razloga, a pogotovo stoga što bi takav program trebao biti dio širih mjera socijalnog uključivanja.

WORKFARE U TEORIJI

O čemu je riječ

Uobičajeni program poput Pomoći obitelji s malodobnom djecom (američki program *Aid to Families with Dependent Children* – AFDC, koji je promijenjen zako-

nom iz 1996.) i negativni porez na dohodak dopuštaju korisnicima novčane pomoći u sustavu socijalne skrbi da izaberu broj radnih sati. Drugi se način *workfare* programa sastoji u tome da radno sposobni pojedinci dobivaju novčanu pomoć samo ako pristanu sudjelovati u programima zapošljavanja i prihvate ponuđeni posao (Rosen, 1999.). Taj sustav zahtijeva aktivnosti temeljene na radu kao uvjet za ostvarivanje naknada. Trebao bi osigurati da korisnici naknada u organizaciji svog života redovito rade i da nemaju duge prekide u svojoj radnoj povijesti. Time bi ih se spriječilo da postanu obeshrabreni i nedisciplinirani, a povećala bi se i njihova zapošljivost. Program bi trebao potaknuti ljude na zapošljavanje u privatnom sektoru, te spriječiti ovisnost o tuđoj pomoći.

Za i protiv programa *workfare*

Pristalice *workfare*a navode nekoliko njegovih prednosti:

(1) *Workfare* je temeljen na obvezi reciprociteta, što je karakteristika u skladu sa stavom da su socijalna prava uvjetovana obvezom rada. Prema svojim zastupnicima, prava trebaju biti povezana s obvezama, što je bit građanskog prava. Pojedini teoretičari navode obveznu dužnost pružanja određenih socijalnih usluga kao temelj ostvarivanja prava na zajamčeni dohodak (socijalnu pomoć) koja se dobiva od države. Prema Marquand (1996.): "Ako prava nisu uravnotežena s dužnostima, zašto bi se bogati trebali žrtvovati za siromašne? Ako ono što se dobiva od zajednice nije način moralnog poboljšanja, zašto bi oni koji nisu u teškoćama trebali za to plaćati poreze?"

(2) *Workfare* smanjuje rashode socijalne skrbi jer se od korisnika zahtijeva radno aktiviranje. U cilju smanjivanja poreznog tereta nije neophodno ili dovoljno smanjiti rashode, već je potrebno samo njihov rast zadržati ispod rasta nacionalnog dohotka.

To bi uobičajeno podrazumijevalo usporeni rast ukupnih rashoda od njihovog rezanja i smanjivanja. Porast troškova u velikoj je mjeri uvjetovan povećanim brojem osoba bez posla koje traže socijalnu pomoć, pa je najbolji način smanjivanja rashoda socijalne skrbi smanjivanje broja osoba koje traže i koriste naknade, te povećanje broja zaposlenih (Bogdanor, 2001.). To može omogućiti veću političku popularnost pojedinog programa i tako omogućiti izdašnije naknade.

(3) Ako se teže ostvaruje pravo na naknade, *smanjuje se opterećenje sustava brojnošću korisnika te troškovi, jer se bolje suzbijaju zloporabe i rad na crno*. Jedan od administrativnih odgovora na povećane troškove sustava socijalne skrbi je pojačanje nadzora kvalitete kako bi se iskorijenile "prevare, zloporabe i greške" (Brodkin i Lipsky, 1983.), jer se korisnici u sustavu socijalne skrbi često smatraju moralno sumnjivima i sklonima zloupotrebi svojih prava. Jednom kad su korisnici i potencijalni korisnici svjesni da više ne mogu ostvarivati i potraživati prava bez rada, odlučuju se na zapošljavanje u privatnom sektoru ili više ne nastoje nužno ostvariti prava u sustavu socijalne skrbi. *Workfare* također eliminira mnoštvo prevara u sustavu i/ili neevidentirani rad korisnika u neslužbenom gospodarstvu: kako su pod nadzorom u radno vrijeme, ne mogu još i raditi na crno, te u sustavu socijalne skrbi ne mogu po različitim osnovicama primati više naknada. Jačanje zahtjeva za rad, zajedno sa strožim ekonomskim uvjetima, trebalo bi pomoći da se znatno smanji broj korisnika i omoguće uštede sredstava koja plaćaju porezni obveznici. Time se potiču i zaposleni u sustavu socijalne skrbi na veće korištenje financijskih poticaja na štednju.

(4) Sustav socijalne skrbi često se smatra načinom *kvarjenja* radne etike. *Workfare*, s druge strane, *omogućava stjecanje radnog iskustva i znanja i/ili povećanja radne discipline*, pružajući korisnicima *ostvariva-*

nje neophodnih preduvjeta za bijeg iz siromaštva. Obveza rada može kao motivirajući čimbenik pridonijeti osobnim nastojanjima korisnika, a istodobno mu pomaže da stekne samopoštovanje i samopouzdanost koji su potrebni za rad. To je vrlo značajno, jer su mnogi korisnici socijalne skrbi dugo izvan svijeta rada pa nemaju povjerenja u svoj rad. Razlog zašto su mnogi dugotrajno nezaposleni korisnici prestali tražiti posao nije u tome što su lijeni, već što su postali obehraćeni (Mead, 1997.). Nadalje, mnogi od onih koji su dobili posao nisu ga u stanju zadržati jer im nedostaje ono što Mead naziva "kompetentnost" – temeljne sposobnosti motiviranja, točnosti, posvećenosti i discipline potrebne da bi se zadržao bilo koji posao. Ujedno, evaluacija različitih američkih programa je pokazala da je *workfare* bio daleko učinkovitiji u povećanju zapošljavanja i primanja koja su ostvarivali korisnici, te u pogledu ušteda u sustavu socijalne skrbi od programa obrazovanja i prekvalifikacije (Freedman i Friedlander, 1995.).

(5) *Workfare smanjuje ovisnost*. Porast broja korisnika u sustavu socijalne skrbi prati i povećanje ovisnosti. S izuzetkom starijih ili radno nesposobnih osoba, porast troškova sustava socijalne skrbi u većini zemalja uglavnom je uvjetovan povećanim brojem samohranih roditelja koji koriste pomoć. Ta je skupina posebno sklona dugom korištenju pomoći i slaboj vezanosti na tržište rada i traženje zaposlenja. Ako program socijalne skrbi ne sadrži odgovarajuće zahtjeve u pogledu radnog aktiviranja, obično ne postoje učinkoviti načini praćenja troška neka osoba svoje vrijeme stvarno na traženje posla. Rad je najbolji način izlaska iz rutine ovisnosti, jer daje ljudima osjećaj samostalnosti i odgovornosti.

(6) *Workfare omogućava izlazak iz siromaštva*. Bilo koja politika i mjera koja nije neposredno temeljena na vraćanju ljudi u svijet rada zanemaruje pokretačku snagu koja danas uvelike utječe na siromaštvo.

Rad je najbolji izlazak iz siromaštva: u Velikoj Britaniji približno dvije trećine obitelji koje su se izdigle iznad granice siromaštva tijekom jedne godine je to učinilo jer je (su) roditelj(i) dobio(li) posao, što je omogućilo povećanje obiteljskih primanja (HM Treasury, 1999.). Slijedom toga, nezaposlenost je najvažniji uzrok siromaštva i mnogi od siromašnih koji nađu posao ne ostaju dovoljno dugo na njemu.

(7) *Workfare* može povećati sposobnost državne vlasti (na različitim razinama) u pospješivanju funkcioniranja građana i može potaknuti društveni red i vladavinu zakona. Mnogi tražitelji prava u sustavu socijalne skrbi ne mogu duže ostati zaposleni jer su izgubili samodisciplinu. U uvjetima rada i obveze traženja posla ljudi mogu naučiti i/ili razviti osjećaje posvećenosti, osobne odgovornosti i upornosti – važnih sposobnosti u suvremenom društvu i svijetu rada. Za poboljšanje društvenog reda državna vlast mora u dodjeli pojedinih prava zahtijevati bolje ponašanje korisnika koji imaju poteškoće u poštivanju društvenih normi (Mead, 1986.). Svatko ima društvenu odgovornost kao što su učenje, rad, briga o obitelji i poštivanje prava drugih. *Workfare* možda može preoblikovati sustav socijalne skrbi od postojećeg davanja prava prema imovinskom stanju (*means-tested*) na stvaranje recipročne obveze između zajednice i pojedinca. Država može prisiliti korisnike u sustavu socijalne skrbi na rad i zahtijevati da vode uredan život i odgajaju djecu kako bi postali građani koji poštuju zakon.

Ipak, pojavila su se i mnoga skeptična pitanja. Je li *workfare* uvreda za čast siromašnih? Mogu li se pronaći korisni poslovi? Iako bi predložene mjere trebale pojačati poticaje na rad, koliko će one stvarno povećati iznos ostvarenog rada? Koliko su programi od pomoći nezaposlenima u povećanju mogućnosti dobivanja redovitog posla? Nisu li organizacijske barijere i upravni troškovi previsoki? U mjeri u kojoj prido-

nose stjecanju ljudskog kapitala očekivani učinak programa na sudionike je pozitivan. Ipak javlja se i opasnost da sudionici u programu postanu stigmatizirani zbog uključivanja u taj program pa se ustvari smanjuju njihove mogućnosti pronalazjenja posla (Vodopivec, 1999.). Rezultati smanjivanja siromaštva trebaju biti pozorno evaluirani. Izuzetno dobra metodologija *workfare* programa može se naći kod Ravalliona (1998.). Evaluacija *workfare*a i javnih programa zapošljavanja (putem javnih radova) u drugim zemljama može u tom ocjenjivanju biti od velike koristi.

Navodimo samo neke od najčešćih kritika koje ističu protivnici *workfare*a:

(1) Postoje dva protunavoda stavu o *workfare*u kao socijalnoj uzajamnosti. Prvo, pravo da se nešto čini može biti samo stvarno pravo ako postoji odgovarajuće pravo da se to ne učini. Standing (2002.) vjeruje da *workfare* tako ugrožava načelo pravde, kompromitira izbor i slobodu. Pravo je smisleno samo ako su osobe u mogućnosti da ga ostvare. Protivnici odbijaju mišljenje zastupnika kako je *workfare* vezan uz pojam građansko pravo, jer ono mora biti opće i jednako. Drugi protunavod iznosi stav po kojem je pretpostavka o uravnoteženoj (podjednako) recipročnosti nepravedna zbog onih na marginama društva, jer za njih ne postoje odgovarajuće mogućnosti ili potrebne perspektive. Zahtjev za recipročnošću ne može se opravdati ako država ne može osigurati pravedan i jednak pristup svim oblicima rada. Ako se prihvaća da postoji dobrovoljna nezaposlenost, nepravedno je građanima nametati obveze rada ili im ukinuti prava u sustavu socijalne skrbi, jer ne postoje uvjeti za pravednost i odgovarajuće mogućnosti.

(2) *Workfare* ustvari ne smanjuje rashode sustava socijalne skrbi. Kritičari navode da je financijska korist od skidanja nekoliko prevaranata sa spiska korisnika mala

u odnosu na socijalne potrebe i ekonomske troškove osoba koje stvarno trebaju pomoć. U stvarnosti sudionici *workfarea* mogu zamijeniti radnike u redovitoj zaposlenosti, što uvjetuje nove i dodatne troškove. Kritičari također smatraju da je tvrdnja o stvarnom smanjivanju troškova socijalne skrbi neuvjerljiva, jer troškovi prisile i administriranja mogu ugroziti učinkovitu provedbu. Nadalje, ako područne službe socijalne skrbi podugovaraju poslove radnog aktiviranja korisnika socijalne skrbi, može biti ugrožena javna odgovornost i kontrola kvalitete. Ukupni troškovi sustava socijalne skrbi možda mogu biti manji od očekivanih kao rezultat stigme i neugodnosti koja ju prati, pa se javlja manje tražitelja i manje je odobrenih prava na pomoć. Ali neposredni i kratkoročni troškovi ne trebaju se izjednačiti s dugoročnim socijalnim troškovima. Dodatna sigurnost primanja kod potencijalnih korisnika socijalne skrbi može kasnije uvjetovati veće potrebe za financijskom pomoći. Kao što se više puta pokazalo, često je smanjivanje državnih rashoda za socijalne usluge imalo negativne učinke na siromaštvo i cjelokupni gospodarski razvoj.

(3) *Upitna je tvrdnja da workfare smanjuje prevare i rad na crno.* Vjerojatno *workfare* programi smanjuju obujam sitnog neprijavljenog rada na crno, ali zbog nepostojanja uvjerljivih dokaza može se pretpostaviti da je taj učinak od manjeg značenja. Bilo bi korisno kad bi prijetnja obvezom donijela neke nove mogućnosti zapošljavanja (s punim ili skraćenim radnim vremenom) u službenom gospodarstvu. Ali to može značiti kraj nekih povremenih (neredovitih) primanja, a ako se ljude onemogućava ili obeshrabruje u tom radu, to može uzrokovati ozbiljan porast njihove dohodovne nesigurnosti.

(4) *Program ne samo da ne pruža korisno osposobljavanje već i narušava razvoj stručnosti i znanja osoba koje u njemu sudjeluju* stoga što su poslovi koji se u njemu

rade samo nešto više od *usmjeravanja i pripreme za rad*, a ne ozbiljno osposobljavanje za posao ili zanimanje. Takav sustav može uzrokovati zamjene radnika s "formalnim" potvrdama o osposobljavanju za one s neformalnim, što stvarno može utjecati na sposobnost i voljnost sudionika za odgovarajuće stručno osposobljavanje i usavršavanje. Oni koji su obvezni uzeti jednostavne monotone poslove imaju manje vremena i energije pohađati stručno obrazovanje ili osposobljavanje, što vjerojatno ima za posljedicu narušavanje njihovih znanja i sposobnosti.

(5) *Workfare*, kako je zasad organiziran, *nimalo ozbiljno ne poboljšava ekonomski položaj ili životni standard* osoba koje su u njemu prisiljene sudjelovati, jer nudi nestabilne poslove i sudionicima omogućava primanja koja su tek nešto iznad minimalnih. Poslovi koje nude organizatori programa obično imaju nisku produktivnost, status i plaću – čišćenje ulica, skupljanje lišća i slično. Većina takvih poslova ne poboljšava vjerojatnost nalaženja dobrog zaposlenja i uopće ne uklanja uzroke strukturnih tendencija koje uzrokuju marginalizaciju značajnog dijela radne snage. Ako siromašne osobe, prisiljene sudjelovati u *workfare* programu, ocijene da im je vjerojatnost poboljšanja položaja i izlaska iz siromaštva slaba, nikakva prisila neće im omogućiti da postanu samopouzdanе niti voditi ostvarivanju većih dohodaka. Jako opsežne *workfare* mjere vjerojatno uzrokuju iskrivljenja na dijelu tržišta rada slabije plaćenih osoba. Ljudima koji su gotovo siromašni takav rad može narušiti postojeću financijsku ravnotežu (na niskoj razini životnog standarda) i odvući ih u financijsku krizu. U nadi da su početni napor i troškovi vrijedna i isplativa investicija koja će im u dugom roku omogućiti povećanje dohotka, siromašni mogu početi raditi na loše plaćenim poslovima i izgubiti pravo na naknadu. U tim uvjetima oni se zadužuju, da bi se uskoro uvjerili kako su njihove nade – koje

je možda poticala i služba socijalne skrbi – neutemeljene, a oni ostavljeni u neodrživim dugovima.

(6) Program *ne predstavlja odgovarajuća rješenja ozbiljnih problema nezaposlenosti* te želi zamijeniti neostvareni program ekonomskog razvoja (Feldman, 1997.). *Workfare*, pod krinkom osposobljavanja i usavršavanja, služi za mobiliziranje nezaposlenih - rezervne vojske rada – za rad u privatnom ili javnom (komunalnom) sektoru u uvjetima koji su daleko gori od onih za redovito zaposlene na tim poslovima. Protivnici *workfarea* tvrde da teško da je legitimna politika smanjivanja nezaposlenosti obeshrabrivanjem (strašenjem) osoba kojima stvarno treba pomoć. Takvim se djelovanjem samo pojačava siromaštvo onih koji ne udovoljavaju uvjete za pomoć. Druga kritika *workfarea* kao načina smanjivanja nezaposlenosti je da se njime ustvari povećava frikcijska nezaposlenost (uslijed nepodudarnosti ponude i potražnje za radom) jer sudionici u programu prestaju tražiti odgovarajući posao, pa se tako pojačava postojeća neučinkovitost tržišta rada. Ako je netko prisiljen sudjelovati u *workfare* programu, ne može istodobno tražiti posao koji želi. Protivnici takvih mjera (poput *welfare-to-work* ili *workfarea*) također navode da je program limitiran u svojim ciljevima, te da ne dotiče i ne rješava središnji problem - nezaposlenost, a ni osposobljavanje ni usavršavanje koje se u njemu ostvaruje većinom nije formalizirano, pa se stoga i ne može upotrijebiti na drugim poslovima izvan *workfarea*. Također treba imati na umu i učinke istiskivanja (*displacement*) i zamjene (*substitution effects*), kao i djelovanje troškova mrtvog tereta (*deadweight effect*) (što se odnose na rashode za zapošljavanje osoba koje bi se ionako zaposlile). Svi navedeni nepovoljni učinci mogu biti tako veliki da je gotovo zanemariv ili barem skroman neto utjecaj *workfarea* na zaposlenost i nezaposlenost.

(7) *Uloga workfarea u poticanja funkcioniranja državne vlasti na različitim razinama*. Kritičari tvrde da je stav da bi država trebala preoblikovati pojedinca u “funkcionalnog građanina” prisiljavanjem siromašnih na obavljanje određenih aktivnosti upitan. Argument kako primatelji državnih transfera imaju obvezu vraćanja za dobiveno usmjerava se isključivo na osobnu odgovornost i reciprocitet, zanemarujući aspekt zajednice. Ako država ne može ili ne želi pružiti sredstva ili usluge za osiguranje socijalne participacije, sigurno je ugrožena integracija ili ovladavanje i očuvanje sposobnosti kolektivne uzajamnosti. *Workfare* može oslabiti spremnost i podršku javnosti za državne programe socijalne skrbi općenitim stigmatiziranjem siromašnih i poticanjem stava o socijalnoj podijeljenosti između *njih* i *nas*. To može ugroziti osnovna načela građanskih prava, po kojima svatko treba biti tretiran na jednak način koji uključuje, a ne isključuje građane.

(8) *Workfare vjerojatno neće biti učinkovit, jer mu nije sklona ni jedna izravno uključena skupina*. Sudionici ga nastoje izbjeći ili se barem opiru uključivanju; službenici u državnim službama nastoje imati stranke koje su voljne za suradnju, pa ih ne žele prisiljavati na monotone poslove; javne i privatne tvrtke nesklone su zapošljavanju sudionika programa, jer vjeruju da su takvi radnici nepouzdati, često ne dolaze na posao ili ga napuštaju, te trebaju strogi neposredni nadzor; sindikati drugih slabije plaćenih zaposlenih protive se *workfare* programima jer vjeruju da su oni prijetnja siromašnima koji rade i članovima sindikata.

Kritičari također ističu da *workfare* ne obnavlja pravednost u sustavu socijalne skrbi, jer vjeruju da su stupice siromaštva i nezaposlenosti koje se javljaju uz naknade ovisne o imovinskom stanju (*means-tested benefit*) i gore od navedenih prijedloga. Snižavanjem plaća slabije zaposlenih *workfare*

bi vjerojatno trebao biti način ublažavanja porasta plaća. Kako se odnosi većinom na lošije plaćene radnike, može biti i mehanizam za ostvarivanje fleksibilnosti plaća *prema dolje* i pojačavanje segmentacije rada. Program je, osim toga, vrlo skup s obzirom na usluge koje se njime ostvaruju i može narušiti brigu koju roditelji posvećuju djeci.

Konačno, potrebno je istaknuti da briga javnosti o tome koliko korisnik socijalne skrbi radi može biti na neki način pogrešno postavljena. Istina, važno obilježje svakog sustava socijalne skrbi je da stvara strukturu poticaja. No ako je jedini cilj politike socijalne skrbi ostvarivanje najvećeg radnog učinka, država jednostavno može propisati prisilni rad za siromašne, kao što je bilo određeno engleskim Zakonom o siromasima iz 1834. godine. Stvaranje povoljnih sustava transfera zahtijeva pomno usklađivanje odluka o poticajima i pravednosti. Iako se mnogi stručnjaci slažu da *workfare* možda nije odgovarajući način smanjivanja nezaposlenosti u (bogatim) razvijenim industrijskim društvima (Standing, 2002.), pitanje je bi li se mogao upotrijebiti kao najbolji odgovor na krizu socijalne i ekonomske nesigurnosti u (većinom siromašnim) tranzicijskim zemljama.

WORKFARE U PRAKSI

Iz velikog broja zemalja koje su provodile i/ili još uvijek provode sustave slične *workfareu* navodimo nekoliko primjera. To su neki od provedenih programa preusmjerenja korisnika sa sustava socijalne skrbi na radno aktiviranje. Naravno, bitno je naglasiti da zbog ograničenja raspoloživog prostora iznosimo samo manji broj primjera, no oni predstavljaju širu tendenciju u razvoju sustava radnog aktiviranja. Izabrali smo upravo njih jer obuhvaćaju cijeli niz pitanja koja se javljaju u opisanom modelu promjena i protežu se od nacionalnih pro-

jekata i sustava do oživljavanja nekih ideja iz prošlosti koje zapravo nikada nisu bile u cijelosti provedene.

SAD. U SAD-u postoji cijeli niz programa koji spadaju pod zajednički naziv *workfarea*. Njihov je zajednički cilj obvezivanje korisnika u socijalnoj skrbi na koristan rad u zamjenu za dobivene naknade. Sustavi se jako razlikuju s obzirom na ciljane skupine, načine na koje se njima upravlja, prirodu i mjesto na kojima se provode, obujam usavršavanja i osposobljavanja, te na pružene pomoćne usluge (Ellwood i Welty, 1999.; Holzer i Stoll, 2000.; Holcomb i Martinson, 2002.).

Sustav je započeo u državi Wisconsin 1987. godine uz četiri temeljna obilježja:

Kratkotrajna pomoć za prvih nekoliko mjeseci. Tražitelji pomoći moraju gotovo odmah nakon prijave u sustav socijalne skrbi početi raditi. To je u suprotnosti sa sustavom novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti (*Jobseeker's Allowance- JSA*), u kojem se zahtijeva rad u razdoblju od 13 tjedana po podnošenju zahtjeva.

Nadzor nad traženjem posla. Tražitelji su obvezni provesti 6 tjedana stalnog nadziranog traženja posla u trajanju od 20 sati tjedno. Stručni radnici centara za socijalni rad ili zapošljavanja prate svakog tražitelja i pružaju mu potrebnu pomoć, pazeći da mu se usluga pruža kao pojedincu i da je putem informatičkog sustava upoznat sa slobodnim radnim mjestima. Naknada se smanjuje proporcionalno broju sati koje tražitelj nije ostvario (iako oni mogu potrebno vrijeme provesti i u učenju i stjecanju temeljnih znanja i vještina, poput pisanja životopisa).

Za one koji ne mogu naći posao - poslovi u zajednici. Od onih koji ne mogu naći posao nakon nadziranog traženja posla se, pomoću mjere Plaćanje za rad (*Pay for Performance - PFP*), zahtijeva da rade šest mjeseci na poslovima za dobrobit za-

jednice kako bi zaradili svoju naknadu. To je u velikoj mjeri posljednje utočište, ali i sustav prisile koji potiče korisnike na zapošljavanje u privatnom sektoru. Time se šalje važna simbolična poruka tražiteljima da više ne mogu bez rada podnositi zahtjeve za pomoć, a pruža im se i potrebna motivacija za savladavanje malodušnosti i ovisnosti o sustavu pomoći. Time se također nudi i stvarna slika o svijetu rada - tražitelji nemaju više slobodnog vremena za isprazno ljenčarenje, a navikavaju se raditi puno radno vrijeme.

Konkurencija u pružanju usluga socijalne skrbi. Uredi sustava socijalne skrbi koji ne ostvare smanjivanje broja korisnika zamijenjeni su privatnim ugovaračima, a sredstva se dodjeljuju ovisno o tome koliko su službe bile uspješne u smanjivanju broja tražitelja.

Do sredine 80-ih oko polovice američkih saveznih država provodila je za korisnike u sustavu socijalne skrbi komunalne radove za stjecanje radnog iskustva (*Community Work Experience Programs* - CWEPs). Većina je bila relativno malog obujma i kratkog trajanja, a CWEP programi su često bili povezani s drugim elementima poput traženja posla. Na primjer, San Diego je imao obvezni CWEP program u trajanju od 13 tjedana za ljude koji su ostali nezaposleni nakon razdoblja obveznog traženja posla. Nekoliko tih programa pokušalo je procijeniti vrijednost ostvarene proizvodnje ili pruženih usluga upotrebljavajući alternativnu metodu određivanja cijena. Procijenjena je proizvodnost pomnožena s uobičajenom tržišnom cijenom radnika sličnih obrazovnih i stručnih karakteristika. Iako je zbog praktičnih i teorijskih razloga teško provjeriti tržišnu vrijednost različitih programa, u cjelini je ostvareni rad ocijenjen kao vrijedan. Zanimljivo je napomenuti da su sudionici CWEP-a u većini isticali da misle kako je pošteno očekivati od njih da rade, a znatan se dio složio sa sljedećom

tvrdnjom: "Osjećam se bolje otkad radim za dobivenu naknadu". Sličan program stjecanja radnog iskustva provodi se i u New Yorku (*New York City's Work Experience Program* - NYWEP). To je dosad najveći obvezni program rada. Zahtijevao je u raznovrsnim sustavima socijalne skrbi (nekada *Home Relief*, a danas *Safety Net*) da (većinom odrasle) osobe koje žive same rade u zamjenu za dobivenu pomoć. Sada mnogi korisnici u socijalnoj skrbi, većinom u sadašnjem sustavu privremene pomoći obiteljima s teškoćama (*Temporary Assistance to Needy Families* - TANF, prijašnji sustav pomoći obitelji s malodobnom djecom - *Aid to Families with Dependent Children* - AFDC), također imaju obvezu rada. To je klasičan *workfare* program stjecanja radnog iskustva. Korisnici se većinom zapošljavaju na cijelom nizu poslova što ih organiziraju lokalne vlasti i nekoliko neprofitnih agencija. Broj sati koji korisnici trebaju odraditi za *Safety Net* izračunava se dijeljenjem iznosa njihove naknade s minimalnom plaćom. TANF korisnici općenito trebaju raditi 20 sati. Rad se najčešće provodi u bloku od 90 dana. Korisnike bi se teorijski trebalo ponovo procjenjivati svakih šest mjeseci, te im ponuditi profesionalno obrazovanje i usavršavanje, odnosno usmjeriti na isti ili drugi posao. Sada u NYWEP-u mjesečno radi oko 32 tisuće ljudi.

Argentina. Program *Trabajar II*. uveden je u svibnju 1997. i uvelike je proširena i promijenjena verzija prethodnog programa *Trabajar I*. Program predviđa pomoći na dva načina. Prvo, pružanjem kratkotrajnog zapošljavanja i relativno niskih plaća usmjeren je na samoodabrane radnike iz siromašnih obitelji. Drugo, nastoje se iznaći lokalni društveno korisni projekti popravka i razvoja infrastrukture u siromašnim područjima. Projekte predlažu lokalne vladine i nevladine ustanove koje osim plaća zaposlenih moraju pokriti i druge troškove. Projekti trebaju biti vrijedni realizacije prema nizu

kriterija, a prednost se daje *unaprijed* dobro ocijenjenim projektima za siromašna područja prema kriteriju očekivane koristi za lokalnu zajednicu i već dobivenim sredstvima. Radnici se ne mogu priključiti programu ako nisu odabrani za projektni prijedlog koji je prihvaćen na temelju tih kriterija. Postupak podnošenja odgovarajućeg potprojekta je ključan za odabir sudionika. Postoje i drugi čimbenici. Sudionici ne smiju biti primatelji novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti niti sudjelovati u bilo kojem drugom programu zapošljavanja ili osposobljavanja. Jalan i Ravallion (1999.) su utvrdili pomoću više objektivnih i subjektivnih pokazatelja da su sudionici programa češće siromašniji od nesudionika. Češće su slabije obrazovani, žive u siromašnijim četvrtima i češće su članovi udruženja susjeda i političkih stranaka. Jalan i Ravallion su utvrdili znatne dohodovne koristi od programa, pogotovo za jako siromašne radnike.

Brazil. U cilju pružanja kratkotrajne pomoći siromašnima koji ne primaju naknadu za vrijeme nezaposlenosti ni državne transfere brazilsko Ministarstvo rada predložilo je provođenje *workfare* pilot-programa pomoći zajednici (*Programa Piloto de Trabalho Solidário*) u odabranim općinama velikih urbanih središta najviše pogođenih gospodarskom krizom (Rocha, 2001.). Ciljana populacija za sudjelovanje u programu bila je određena na temelju obilježja zaposlenih s najnižim primanjima: osobe starije od 18 godina, s manje od četiri godine obrazovanja, nezaposleni ili oni koji su zarađivali manje od polovice minimalne plaće. Premda su opismenjivanje, stručno obrazovanje i usavršavanje, te kvalificiranje bili navedeni kao "poželjni", predloženi programi nisu kao obvezno uključivali navedene aktivnosti. Kasnije su razvijeni ostali programi koje su vodile pojedine savezne države ili općine, poput Brzog programa pomoći nezaposlenima (*Programa Emergencial de Auxílio Desemprego* - PEAD) u državi São

Paulo ili Programa stručnog obrazovanja (*Programa Frente de Trabalho e Qualificação Profissional*) u Saveznom okrugu. Državni su programi uključili osposobljavanje i usavršavanje u trajanju od 10 sati tjedno (Savezni okrug) ili jedan dan tjedno osposobljavanja i opismenjivanja (São Paulo). Najvažnija poteškoća tih programa bila je što su zainteresirani pojedinci trebali dokazati prijavljeni boravak od najmanje pet godina u Saveznom okrugu (odnosno dvije ili tri godine boravka u drugim programima), što je za mnoge kandidate bilo neostvarivo. Značajan dio onih koji najviše trebaju temeljno osposobljavanje i novčanu pomoć koja se dobiva kroz program su nedavno doseljeni imigranti. Iako su programi usmjereni na relativno mali broj sudionika s obzirom na brojnost zaposlene i pogotovo nezaposlene populacije u područjima u kojima su provedeni - te je njihov utjecaj na ukupno ublažavanje siromaštva bio relativno vrlo slab - bez njih bi siromaštvo poprimilo katastrofalne razmjere.

Australija. Rad za primljenu naknadu (*Work for the Dole*). U nedavnoj reformi australijskog tržišta rada proširena je ciljana skupina na koju se odnosio uvjet rada za primljenu naknadu (*Work for the Dole*). Taj je program *zahtijevao* od osoba u dobi od 18 do 24 godine, koje su kao nezaposlene evidentirane duže od 6 mjeseci, da rade na poslovima *korisnim za zajednicu* i to od 24 do 30 sati u dva tjedna u šestomjesečnom razdoblju. Projekte su organizirale i vodile lokalne zajednice i tijela lokalnih vlasti, a uključivali su različite aktivnosti - od zasađivanja zelenih površina do pomoći u dječjim centrima. Sudionici takvih programa primali su *dodatak* na uobičajenu naknadu za vrijeme nezaposlenosti, a imali su i mogućnosti stručnog osposobljavanja. *Work for the Dole* temeljen je na stavu međusobne obveze, a cilj mu je među nezaposlenima potaknuti razvoj pozitivnog odnosa prema radu. Vjeruje se da mladi ljudi koji

su dulje vremena nezaposleni gube vezu s radnim okruženjem kao i povjerenje u vlastite sposobnosti. Kako se program smatrao prilično uspješnim za originalnu ciljanu skupinu, od početka srpnja 1999. u njega su uključene i *starije nezaposlene osobe* u dobi od 25 – 34 godine koje nisu mogle naći posao duže od 12 mjeseci i nisu mogle na drugi način ispuniti svoje uvjete “međusobne obveze”. Glavna je kritika programa da su poslovi kratkotrajni i da ne vode *pravoj zaposlenosti*, tako da protivnici vjeruju da je proširenje ciljane skupine donijelo ograničenu, pa možda čak i nikakvu korist društvu i sudionicima (International Reform Monitor, 2000.).

Francuska. Cilj francuskog pristupa je sveobuhvatnost na dva načina. Njime se, kao prvo, nastoje obuhvatiti različiti oblici socijalne isključenosti: nezaposlenost, loš stambeni smještaj, loš pristup zdravstvenoj zaštiti. Drugo, njime se želi ostvariti neposrednije sudjelovanje državne vlasti na svim razinama. Jedno od ključnih obilježja tog pristupa je da se nezaposlenost i s njom povezana socijalna isključenost i drugi problemi žele vezati za pojedinca i lokalnu zajednicu, te se ponajprije pokušavaju riješiti na lokalnoj razini (Choffé, 2001.). U travnju 1987. godine započeti su lokalni programi reintegracije u svijet rada osoba koje su iskoristile pravo na novčanu naknadu za vrijeme nezaposlenosti, a ostvarivale su prava iz nacionalnog sustava solidarnosti. Poslovi su najčešće obuhvaćali održavanje javnih dobara, administrativne zadatke, zaštitu čovjekova okoliša, te druge poslove socijalne ili socijalno-obrazovne prirode. Aktivnosti su obično ostvarivane putem tijela zaduženih za javne programe zapošljavanja mladih nezaposlenih osoba na zajednici korisnim poslovima (*Travaux d'utilité collective*, TUC), a riječ je o lokalnim i regionalnim tijelima vlasti (47%), neprofitnim udruženjima (35%), te javnim programima (4%). Ukupno

je 1987. godine bilo 4.200 sudionika različitih programa. U rujnu 1989. taj je sustav spojen s programom *Komunalni ugovor o zapošljavanju*, te je s dva manja programa objedinjen u jedinstveni sustav. Tako je nastao Ugovor o solidarnom zapošljavanju (*Contrat Emploi Solidarité*), čiji je najvažniji učinak bilo stvaranje mogućnosti pravog ugovora o radu. Godine 1986. započeo je sustav *Lokalne dodatne potpore dohotku*, s namjerom pružanja minimalnih prihoda osobama bez redovitog zaposlenja i nezaposlenima u zamjenu za rad s kraćim radnim vremenom (*part-time*). Rad se obavljao na temelju pojedinačnih ugovora, u sklopu dogovora različitih službi i države. U prosincu 1987. godine u programu je sudjelovalo 12.500 ljudi. To su pretežito (58%) bili muškarci, vjerojatno zbog same prirode posla: održavanja putova i sl. Tijekom 1989. godine taj je program postupno zamijenjen širim sustavom - Minimalnim dohotkom za reintegraciju (*Revenu minimum d'insertion* - RMI), koji je uveden zakonom od 1. prosinca 1988. (OECD, 1992.). Francusko je gospodarstvo izloženo pojačanoj gospodarskoj utakmici na svjetskom tržištu. To uvelike mijenja mogućnosti pružanja izdašnog i sveobuhvatnog sustava socijalne skrbi. Stoga se političari poput Jospina zalažu za *američki stil dinamičnog gospodarstva*, koji obuhvaća deregulaciju, promjene zakona o radu i uvođenje (ili pojačavanje) sustava *workfarea*. Prema sporazumu koji je Francuska potpisala s Međunarodnim monetarnim fondom u cilju reforme i decentralizacije sustava socijalne skrbi dugotrajni primatelji socijalne pomoći morat će aktivnije sudjelovati na poboljšanju svojih znanja i stručnosti i povećanju zapošljivosti, među ostalim i obveznim sudjelovanjem u *workfare* programima (European industrial relations observatory, 2003., International Monetary Fund, 1998.).

Izrael. Swirski (2000.) navodi da su među korisnicima socijalne pomoći u Izraelu vrlo dominantne dvije skupine: teško zapošljivi pojedinci (ili gotovo "potpuno neprivlačni" na tržištu rada) i samohrane majke. Prema tom izvještaju *neprivlačni* se sastoje od različitih skupina, uključujući osobe starije od 46 godina, invalide, narkomane i alkoholičare. Ministarstvo rada i socijalne skrbi u suradnji s Ministarstvom financija započelo je 2001. godine s programom predviđenim za "povećanje sposobnosti korisnika socijalne skrbi da postanu dio redovite radne snage". Odlukom vladinog kabineta br. 2195 utvrđeno je da će izraelski *workfare* program uključivati "jednu ili više sljedećih komponenti: profesionalno informiranje i usmjeravanje, kurs osnovnog obrazovanja, stručno osposobljavanje i obrazovanje, pomoć pri traženju posla i poboljšanje znanja i stručnosti, poslove kraćeg trajanja, rad za opću dobrobit, osposobljavanje u invalidskim radionicama i profesionalnu rehabilitaciju". Za provođenje *workfare* programa zadužena su nevladina tijela, ali ih državne ustanove prate i nadziru. Korisnici novčane naknade u sustavu socijalne skrbi koji podnesu zahtjev za bilo koje drugo pravo moraju proći provjeru primanja (*means-test*), time da im se novčana naknada računa u dohodak. Zbog protesta javnosti koji je izazvao navedeni prijedlog iz njega su isključene samohrane majke, koje ne moraju prolaziti provjeru primanja i nadalje ostvaruju pravo na novčanu naknadu.

Slovenija. U Sloveniji *workfare* je dio programa javnih radova. Nezaposlene se osobe priključuju programima javnih radova temeljem posebnog ugovora o zapošljavanju, koji potpišu s pružateljem programa, u kojem su regulirana pitanja radnog vremena, dnevnog i tjednog odmora, noćnog rada, minimalnog broja slobodnih dana, zdravlja i sigurnosti na poslu, te posebne zaštite zaposlenih. Nezaposlena osoba

obično provodi četvrtinu vremena u programima javnih radova na osposobljavanju i usavršavanju. U 2001. godini ostvareno je 2.247 programa javnih radova na kojima su radile 9.374 osobe. Mjesečni je prosjek iznosio 5.217 nezaposlenih sudionika. Ukupan broj nezaposlenih na javnim radovima 2001. godine činio je oko 9% svih nezaposlenih. U programu javnih radova sudjelovale su sljedeće ciljane skupine: 50% ih je bilo prijavljeno zavodima za zapošljavanje duže od godinu dana, 37,6% su bili nezaposleni stariji od 40 godina, 12% su bili stariji od 50 godina, 3,8% su bile nestručne osobe mlađe od 26 godina, a 59,6% su bili korisnici novčanih naknada ili novčane pomoći za vrijeme nezaposlenosti ili korisnici u sustavu socijalne skrbi. Ciljana je skupina uključivala nezaposlene osobe s ozbiljnim problemima u ponašanju kao i osobe s umanjenom zapošljivošću zbog medicinskih ili drugih razloga (*Employment Service of Slovenia, 2002.*). Vodopivec (1999.) je analizirao utjecaj slovenskih programa javnih radova na mogućnosti izlaska sudionika iz nezaposlenosti, odnosno posebno na uspjeh u nalaženju posla. Upotrebljavajući prilagođeni eksperimentalni pristup, ustanovio je da slovenski programi javnih radova povećavaju vjerojatnost sudionicima za nalaženje posla odmah po završetku programa, ali da ga smanjuju u dužem roku. Pozitivni učinci na zapošljavanje pogotovo su bili značajni za mlade osobe.

Mađarska. Od 1. svibnja 2000. godine *Redovita socijalna pomoć nezaposlenim osobama u radnoj dobi* ograničena je na korisnike koji pristanu sudjelovati u sustavu javnih radova u skladu sa zakonski utvrđenim uvjetima. Ako lokalna vlast ne može ponuditi odgovarajuće poslove, pomoć se mora odobriti osobama koje je trebaju. Pravila zahtijevaju da se tražitelj prijavi lokalnoj vlasti, surađuje u provedbi provjere dohotka i imovine (*means-test*), prihvaća odgovarajući posao koji mu nude

lokalne vlasti ili podružnica zavoda za zapošljavanje, te da sudjeluje u programu "rehabilitacije" (obrazovanju i osposobljavanju vezanom za posao) ako to odgovara njegovim psihičkim i tjelesnim uvjetima i mogućnostima. Najvažnije opravdanje navedenih mjera je pojačavanje načela *naknada za rad*. Zagovornici navedenih promjena navode da će stroža pravila potaknuti dugotrajno nezaposlene na povratak u svijet rada, povećati sudjelovanje u javnim radovima koje organiziraju lokalne vlasti, te otežati zloporabu prava od strane osoba koje bez prihvatljivog razloga odbijaju zaposlenje ili neke drugu uslugu službi za zapošljavanje. Iako su zadaci navedeni u zakonu o socijalnoj skrbi obvezni za sve lokalne vlasti, znatno se razlikuju veličine i priroda pojedinih zadataka, kao i organizacijske i financijske mogućnosti pojedinih lokalnih vlasti širom zemlje. Naselja se razlikuju prema broju stanovnika, stopama nezaposlenosti, udjelu i strukturi dugotrajno nezaposlenih, ekonomskim, institucionalnim i socijalnim uvjetima, mogućnostima zapošljavanja i korištenja neslužbenog gospodarstva, kao i mnogim drugim čimbenicima koji ovise o zadacima i izboru lokalnih vlasti. Uprkos navedenom, predlagači zakona vjeruju da će lokalne vlasti i s njima povezane ustanove (regionalni i lokalni uredi zavoda za zapošljavanje, škole, nevladine ustanove, uredi za javnu upravu) uz odgovarajuće upute i postojeće financijske i organizacijske mogućnosti biti u stanju provoditi novu regulativu. Fazekas (2002.) je utvrdio da velika većina lokalnih vlasti nije bila spremna provoditi zadatke vezane uz organiziranje javnih radova. U svibnju 2000. započelo se u 190 naselja (od ukupno 3.156) provoditi program javnih radova. Do kraja te godine sustav je počeo provoditi šest puta veći broj naselja, što je još uvijek tek trećina ukupnog broja. U navedenoj godini lokalne su vlasti iskoristile svega 32% ukupnih sredstava za provođenje sustava. Osim strože provjere dohotka i imovine ko-

rištene u ocjenjivanju zahtjeva, te uvođenja prakse prava zapljene u zamjenu za odobrenu pomoć, treći čimbenik koji je obaveznio moguće tražitelje je obvezni minimum od trideset dana javnih radova. Većina ljudi koji su odbili sudjelovati u javnim radovima odlučila je ne podnositi zahtjev za pomoć, a njihov broj je nepoznat. Istraživanja i izvještaji lokalnih ureda zavoda za zapošljavanje navode da sudjelovanje u javnim radovima najčešće odbijaju stručni radnici, te oni koji su završili srednje, više i visoko obrazovanje. Te osobe smatraju takve poslove nepogodnim i ponižavajućim, jer uglavnom više odgovaraju nestručnim ili polukvalificiranim radnicima, a i provode se na javnim mjestima. Drugi se načelno slažu sa zahtjevima sudjelovanja u javnim radovima, ali odbijaju ponuđeni posao navodeći zdravstvene poteškoće. Udio osoba koje odbijaju sudjelovanje na javnim radovima uglavnom je veći od prosjeka tamo gdje su niske stope nezaposlenosti i gdje je veća mogućnost rada na crno i u *fušu*.

Bugarska. *Lijepa Bugarska* je program bugarskog Ministarstva rada i socijalne politike za privremeno zapošljavanje, obrazovanje i stručno osposobljavanje nezaposlenih u djelatnosti graditeljstva i turizma. Program je započeo nakon 1998. godine nastavljajući se na uspješni pilot-program *Lijepa Sofija*, koji je proveden 1997. godine. Program financiraju bugarska Vlada, Europska unija, Program za razvoj Ujedinjenih naroda (*the United Nations Development Programme* - UNDP), općine u kojima se program provodi, pojedine druge vlade i jedna nevladina udruga. Program provodi Ministarstvo uz pomoć UNDP-a, a namijenjen je ublažavanju nezaposlenosti, dok istodobno poboljšava životne uvjete i okruženje u mjestima koja u njemu sudjeluju. Time se povećava turistička privlačnost zemlje te osnažuju male i srednje tvrtke. Nakon početka u Sofiji program *Lijepa Bugarska* postupno je

rastao i sada se provodi u 42 općine širom zemlje. U njemu je sudjelovalo 23.000 nezaposlenih, od kojih je 5.750 našlo stalno zaposlenje. U programu obrazovanja i stručnog osposobljavanja sudjelovalo je 9.000 nezaposlenih. Ukupno je uređeno 800 objekata od kojih su 350 spomenici kulture (Beautiful Bulgaria National Programme Office, 2002.). Posljednji program *Lijepa Bugarska III.* usmjeren je na probleme urbane dugotrajne nezaposlenosti. On se provodi u urbanim središtima u kojima je apsolutna razina nezaposlenosti visoka i u kojima je gradska infrastruktura zapuštena. Projekt omogućava dugotrajno nezaposlenima, prijavljenima na zavodu za zapošljavanje, stručno osposobljavanje i usavršavanje u graditeljstvu. Nezaposleni dobivaju poslove na određeno vrijeme u tvrtkama koje su s upravom *Lijepa Bugarske* ugovorile uređivanje odabranih stambenih i poslovnih objekata, parkova i trgova. Na taj način program *pruža nova znanja i stručnosti* dugotrajno nezaposlenima povećavajući vjerojatnost njihovog nalaženja zaposlenja, *omogućava im privremeno zapošljavanje i dohodak, jača male i srednje tvrtke* koje su ugovorile obavljanje poslova, *poboljšava životne uvjete i okruženje* u uključenim gradovima i mjestima, *povećava turističku privlačnost* gradova stvarajući tako uvjete za mogućnost stalnog zapošljavanja u turizmu. Konačno, program *Lijepa Bugarska III.* sudjeluje na izgradnji lokalnih mogućnosti za provedbu politike promicanja zapošljavanja i snaži suradnju središnjih i lokalnih državnih ustanova u provedbi te politike. Najvažnija obilježja *Lijepa Bugarske III.* su: *Neposredno zapošljavanje kroz poslove obnove.* Na početku je *Lijepa Bugarska* bila usmjerena na gradska središta i javne objekte u velikim gradovima. Postupno je program počeo uključivati manje i srednje gradove, te je nastojao imati korisne učinke na turističku djelatnost i očuvanje okoline. Konačno, program je razvio i testirao

mehanizme za uključivanje i privatnih vlasnika u koristi koje nudi. *Obnova gradskih sredina.* Uključuje obnovu javnih objekata koji imaju povijesno – arheološku vrijednost (uključujući i velik broj zgrada koje su navedene na listi spomenika kulture) kao i javne parkove i trgove. To je ponajviše bilo usmjereno na velike i srednje gradove s ciljem obnove njihovih parkova i poboljšanje uvjeta života. *Poticanje turističkih mogućnosti.* To uključuje niz manjih gradskih naselja smještenih širom Bugarske, koji imaju zanimljive turističke lokalitete. Program obuhvaća obnovu turističkih znamenitosti, atrakcija i uvjeta smještenih unutar i izvan odabranih općinskih središta u cilju promicanja turističke privlačnosti i stvaranja mogućnosti trajnog zapošljavanja u djelatnosti turizma. *Sudjelovanje građana.* *Lijepa Bugarska* je uspješno sudjelovala u nekoliko gradova u obnovi privatnih kuća, što su sufinancirali i njihovi vlasnici. Ta komponenta omogućava privatnim vlasnicima korist od programa, što pojačava njegovo djelovanje i utječe na sveukupno zapošljavanje. U posljednje vrijeme naglašava se upravo ta komponenta programa. Pozornost se usmjerava na obnovu privatnih kuća koje pružaju turističke usluge (mali hoteli, restorani, pansioni i slično). *Zelena Bugarska.* To je nedavno uvedena probna komponenta kojom se nastoji očuvati okolina u odabranim gradskim središtima. Osim uređivanja gradskih parkova i zelenih površina, ona uključuje i čišćenje obala i nasipa rijeka, te uklanjanje divljih odlagališta.

RAZMATRANJA O OPRAVDANOSTI UVOĐENJA WORKFAREA U HRVATSKOJ

U RH zasad nema zakonskog određenja *workfarea* ni u zakonima, ni u nekim podzakonskim odlukama i pravilnicima. Širom Hrvatske bilo je nekoliko vrlo uspje-

šnih programa, ali oni su više bili rezultat djelovanja i koordinacije lokalnih vlasti (pogledati Okvir 1).

Postoji cijeli niz različitih mjera i obilježja koje treba uključiti u pojedini *workfare* program. One mogu biti grupirane i usmjerene prema sudionicima programa, nastojanjima, ciljevima i utvrđenom vremenskom razdoblju, broju sati rada, uvjetima, poticajima za progresivnost dohotka te pomoći u traženju zaposlenja. Neki ciljani programi imaju jasnu namjeru da povećaju buduća primanja sudionika programa. Ako je to slučaj, ne bi se trebalo previše brinuti o sadašnjoj vrijednosti ostvarene proizvodnje ili pruženih usluga, pa bi se čak mogao zanemariti i učinak istiskivanja (*displacement effect*), te prema tome oblikovati program. Ako je pak cilj programa zaposliti ljude što je moguće brže i jeftinije, bez obzira na buduća primanja, dobri će biti kratkotrajni programi stjecanja radnog iskustva. Dosadašnji primjeri jasno pokazuju da se od radno sposobnih korisnika naknada u sustavima za zapošljavanje i socijalne skrbi može tražiti da nešto društveno korisno učine kao zamjenu za dobivenu pomoć. Program gotovo uvijek i stvaraju neku novu vrijednost za zajednicu i čini se da ih i sudionici više vole od uobičajenih programa socijalne skrbi. Ipak, nositelji programa ne trebaju se zavaravati. Takvi kratkotrajni, jednostavniji i slabije plaćeni programi radnog angažiranja ne jamče sudionicima mnogo svjetliju budućnost.

Većina empirijskih istraživanja vezanih uz ocjenjivanje javnih programa obrazovanja i osposobljavanja usmjerena je na njihovo djelovanje, a pogotovo na neposredne učinke na sudionike. Posve je jasno da *workfare* i *welfare-to-work* (naknada za rad) programi trebaju biti bolje krajnje usmjereni (ciljani) s obzirom na izuzetke i pružene usluge, a državna vlast na svim razinama treba razmotriti trajniju i djelotvorniju pomoć onima koji zahvaljujući zapošljavanju imaju manju vjerojatnost napuštanja sustava soci-

jalne skrbi. U slučaju sufinanciranog zapošljavanja od presudne je važnosti da programi rada, te osposobljavanja i usavršavanja podignu proizvodnost, omogućavajući time da radnici ostanu na svojim radnim mjestima jednom kada subvencija prestane.

Vjerujemo da je potrebno ozbiljno razmotriti uvođenje *workfare* sustava u Hrvatsku zbog više nimalo banalnih razloga:

- U Hrvatskoj postoji agregatni deficit plaćenih poslova, ali su istodobno gotovo neograničene mogućnosti radnog aktiviranja koje je od stvarne vrijednosti za lokalnu zajednicu. Mala je vjerojatnost da se te aktivnosti u kraćem ili srednjem roku provedu na dohodovnoj (profitabilnoj) osnovici. Plaćanje za rad u tradicionalnim javnim radovima gotovo je nemoguće i nedostupno u bilo kojem značajnijem obujmu. Ali ono bi moglo postati dostupno kroz *workfare* sustav.

- *Workfare* će pružiti mogućnosti za izbjegavanje socijalne izolacije i omogućit će stjecanje barem temeljnih znanja i sposobnosti vezanih uz ostvarenu radnu aktivnost.

- Obuhvaćanjem dugotrajno nezaposlenih i provjeravanjem njihove spremnosti i raspoloživosti za rad poboljšat će se mogućnosti djelovanja politika aktiviziranja.

- Jačim nadzorom protiv zloupotrebe prava i neevidentiranog rada (zapošljavanje na crno) ostvarit će se određena zaštita i ušteda financijskih sredstava sustava socijalne skrbi).

- Vjerojatno će omogućiti smanjivanje broja tražitelja pojedinih prava i slijedom toga manje rashode sustava socijalne skrbi.

Bilo bi lijepo kada bi i RH mogla oblikovati program (i polučiti njegov uspjeh) kao što je projekt "Nove nade" (*New Hope*) u gradu Milwaukee, savezna država Wisconsin, SAD. Taj je program zamišljen za povećanje zapošljavanja i poboljšanje bla-

Okvir 1.

Hrvatska iskustva na lokalnoj razini

Grad Mursko Središće uspješno je tijekom 1999. i 2000. proveo različite programe javnih radova. Lokalni program "Zaštita starih i onemoćalih osoba" pobudio je zanimanje u Ministarstvu rada i socijalne skrbi, pa je ocijenjen kao mogući uzorak za ostale dijelove RH. Započeo je 1. studenog 1999. te trajao 8 mjeseci. Ponajviše je bio financiran sredstvima HZZ-a (troškovi za uposlenike – planirani iznos 165.850,00 kuna), dok je iz gradskog proračuna bilo planirano 36.000,00 kuna (za materijalne troškove i obrazovanje polaznika). Obrazovanje polaznika provedeno je na Otvorenom sveučilištu u Čakovcu i trajalo je 5 mjeseci, a obuhvaćalo je 300 sati teorijskog i 200 sati praktičnog rada. U provođenje Programa bilo je uključeno 6 osoba: 5 žena i jedan pomoćni radnik. Oni su s Murskim Središćem potpisali ugovor o radu na određeno vrijeme. Usluge Programa koristilo je 67 osoba i svi su bili zadovoljni kakvoćom usluga. Pojediniosti o vremenu i načinima pružanja usluga zaposlene njegovateljice su upisivale u svoje dnevnike. Imale su mogućnost rješavanja različitih problema sa stručnom socijalnom radnicom koju su sretale jednom tjedno. Također su imale priliku davati svoja mišljenja i prijedloge. U početku je Program bio besplatan, što je stvaralo kod korisnika određenu nedoumicu i nepovjerenje. Nakon nekog vremena Program je bio bolje prihvaćen i korisnici su izrazili svoju spremnost da ga sufinanciraju "ako bude trebalo". Uključivao je različite usluge poput pomoći u kući, pripremu hrane, čišćenje i održavanje kuće i stana, pranje i glačanje rublja, osobne usluge i drugo. Usluga se pružala u stanovima i kućama korisnika u najdužem trajanju od 4 sata dnevno. Pomoćni je radnik obavljao sitnije popravke, pripremao ogrjev i slično. Osim s pozitivnog stajališta korisnika, Program je bio vrlo učinkovit i kao način zapošljavanja osoba sa srednjim obrazovanjem. U njemu su sudjelovali dugotrajno nezaposleni (neki koji su čekali na posao i duže od 4 godine). Prema procjeni lokalnih tijela vlasti (klasa 012-05/00-01/242) u cijeloj Međimurskoj županiji na sličnim programima zaštite starih i onemoćalih osoba za oko 500 mogućih korisnika moglo bi se ponovo zaposliti oko 60 osoba. Godišnji su troškovi procijenjeni na oko 1,4 milijuna kuna. Ako bi se sličan program provodio na razini cijele zemlje, na novoorganiziranim poslovima moglo bi se zaposliti oko 1.900 ljudi uz godišnje troškove oko 50 milijuna kuna. Ustanove i tijela koje su sudjelovale u programu su lokalna vlast (gradonačelnik ponajviše u poslovima koordinacije), ured HZZ za obrazovanje sudionika, CSS za praćenje i nadzor provođenja programa, te konačno socijalne ustanove koje su registrirane za te poslove. Planirano je da bi u budućnosti mogli sudjelovati i privatni poduzetnici. Grad Mursko Središće voljan je organizirati daljnje javne radove koji bi uključili čišćenje i održavanje javnih površina i parkova, održavanje zapuštenih obradivih i drugih površina, jednostavnije građevinske radove, održavanje i čišćenje komunalne infrastrukture, čišćenje obala rijeke Mure, uklanjanje divljih otpada i slično. Procijenjeno je da bi se na komunalnim poslovima javnih radova moglo zaposliti 10 radnika (jedan s visokim, jedan s višim jedan ili dva sa srednjim obrazovanjem, jedan ili dva KV radnika, te ostali bez kvalifikacija). Grad je također voljan obnoviti program "Zaštita starih i onemoćalih osoba", ali u trajanju od najmanje godinu dana i mogućnosti produženja. Kratko trajanje ili prekid programa zbunjuje korisnike koji trebaju vremena da se priviknu na primanje strane osobe koja ih njeguje i pomaže. Grad procjenjuje da bi se tako moglo zaposliti 7 do 8 osoba.

gostanja stanovnika odabranih četvrti tako što se rad nastojalo učiniti privlačnim i dostupnim. Program je nudio značajne mogućnosti subvencioniranja, pružao zdravstveno osiguranje, te još neke usluge i prava svakom tko je radio u četvrti. Projekt *New Hope* je izuzetan primjer kako ciljevi programa nisu stvorili privremene, dugoročno besperspektivne poslove za teško zapošljive osobe, već je potaknuo zapošljavanje i primanja mnogih zaposlenih u uključenim četvrtima (Ellwood i Welty, 1999.).

Provedba i učinci APTR poput javnih radova, posebice *workfare*, u znatnoj mjeri ovise o obilježjima naselja: veličini, njegovom zakonskom položaju, lokalnom gospodarstvu, lokalnom tržištu rada, veličini neslužbenog gospodarstva, strukturi dugotrajno nezaposlenih i naravno politici lokalnih vlasti (Fazekas, 2002.). Moglo bi se očekivati da u većoj mjeri manja naselja neće moći ili će jako teško podnositi zahtjeve za pomoć. Obično ona nemaju ustanove koje bi mogle organizirati javne radove, nemaju dovoljan broj ljudi koji bi neposredno provodili i nadzirali te poslove, što sve utječe na visoke fiksne troškove organizacije. Na sreću, u RH bilo je nekih vrlo uspješnih primjera organizacije takvih radova, posebice u relativno malim općinama i gradovima. Potrebno je istaknuti slučaj Murskog Središća, gdje su, zahvaljujući koordiniranim naporima pod vodstvom gradonačelnika Dražena Bregleca (pogledati Okvir 1.), mnogi korisnici socijalne pomoći sudjelovali u različitim programima radnog aktiviranja. Na sličan način su Čakovec, Crveni križ i lokalni ured HZZ organizirali program u kojem su korisnici u sustavu socijalne skrbi pomagali jedni drugima.

ZAKLJUČAK

U RH mnogi su ljudi nezaposleni i/ili s malom zapošljivošću, pa su ozbiljno izloženi ekonomskom siromaštvu i

socijalnoj isključenosti. Rad se općenito smatra najboljim oblikom socijalne skrbi, pa je povećanje stope zaposlenosti postalo ključni cilj socijalne politike kao i politike tržišta rada. To je posebno važno za Hrvatsku, gdje je velik dio radno sposobnih korisnika u sustavu socijalne skrbi nezaposlen dugo vremena. Prema programu *workfare* radno sposobni pojedinci dobivaju novčanu pomoć samo ako pristanu sudjelovati u programima zapošljavanja i prihvate ponuđeni posao. *Workfare* je sustav koji zahtijeva aktivnosti temeljene na radu kao uvjet za ostvarivanje naknada.

Naravno, uvijek postoji opasnost zloupotrebe različitih programa (kao npr. korištenje jeftinog rada za osobnu korist ili moguća zloupotreba korisnika socijalne skrbi), ali ako su uključeni jasni ciljevi i očekivanja, suradnja u planiranju i rješavanju problema, fleksibilni programi oblikovani prema izboru sudionika, mogućnosti obrazovanja i stručnog usavršavanja, savjetodavno-metodološka pomoć i praćenje, razvoj i ostvarenje posredničkih sposobnosti u rješavanju nastalih poteškoća među partnerima, podrška cjelokupnog sustava, te odgovarajuće praćenje i nadziranje, nema ozbiljnijih razloga zašto se *workfare* ne bi uveo u RH. *Workfare* program u RH trebao bi biti dio širih mjera socijalnog uključivanja. Cilj programa bi trebao biti da učini mnogo više dobra nego zla, te da ne predstavlja prijetnju sudionicima i drugim dijelovima radne snage.

Može se očekivati da će više čimbenika na strani ponude tržišta rada nastaviti ograničavati mogućnosti zapošljavanja korisnika socijalne skrbi, pogotovo onih s vrlo niskom razinom zapošljivosti. To je razlog zašto kod mogućeg uvođenja *workfare* programa u RH ne bismo toliko naglašavali njihovu uobičajenu primarnu zadaću – osigurati da korisnici pomoći ispune

svoju socijalnu obvezu kroz rad i otežati nenamjensko dobivanje pomoći, te osigurati da pomoć dobiju oni kojima je stvarno neophodna – već bismo više naglasili ulogu programa u socijalnom uključivanju i iskoristili ga kao sredstvo za stjecanje radnog iskustva i poboljšanje mogućnosti budućih materijalnih primanja sudionika. Kod mogućeg uvođenja *workfare* programa potrebno je sustavno pratiti njegove učinke: *učinak poboljšanja kvalifikacija i stručnosti* (procjenjivati koliko mjere pridonose navedenom poboljšanju), *motivacijski učinak* (istraživati koliko mjere potiču nezaposlene na traženje posla), *te učinak retencije ili zadržavanja* (spoznati koliko sudjelovanje u aktivnim mjerama sprječava ili otežava zapošljavanje sudionika na redovitom tržištu rada).

Kao i u svakom drugom dijelu aktivne politike zapošljavanja, potrebno je izgraditi koherentni okvir mjera s jasno definiranim sastavnim dijelovima koji se međusobno osnažuju u ublažavanju dugotrajne nezaposlenosti i pomaganju osoba koje su dugotrajno nezaposlene i/ili su korisnici u sustavu socijalne skrbi. Uz optimalno usmjeravanje koristi za socijalnu skrb vjerojatno bi trebale biti veće od neto fiskalnog tereta, tj. rashodi za plaće i troškove organiziranja trebali bi biti manji od rashoda za naknade u sustavima zapošljavanja i socijalne skrbi koje se sada isplaćuju. Nadalje, stvaranje radnih mjesta putem raznovrsnih programa

omogućuje neposrednu borbu protiv dugotrajne nezaposlenosti. Kako je dobro poznato, za nezaposlene osobe presudno je ne izgubiti radno iskustvo (odnosno stečena znanja i sposobnosti) i vezu s tržištem rada. Ponuda poslova i zapošljavanja u sklopu različitih programa poput javnih radova i/ili *workfarea* može imati veće koristi nego programi usavršavanja i osposobljavanja, te profesionalnog obrazovanja.

Pogrešno provedeni i nepripremljeni programi mogu biti rasipanje sredstava, neučinkoviti i kontraproduktivni potezi, te utjecati na istiskivanje postojećih zaposlenih. Suprotno tome, pažljivo ostvareni programi, čini se, povećavaju zapošljavanje, neznatno utječu na istiskivanje zaposlenih, omogućuju stvaranje *stvarne nove* vrijednosti i mogu učinkovito povećati primanja slabije obrazovanih radnika. Potrebno je planirati i provoditi manje opsežne programe zapošljavanja čija iskustva mogu pomoći boljoj primjeni većih programa u budućnosti. Nadalje, široki programi dokvalifikacije i obrazovanja usmjereni na velike skupine nezaposlenih malokad su se pokazali dobrom investicijom, bilo za zajednicu, bilo za sudionike programa. Stoga se detaljno i precizno usmjeravanje programa sigurno isplati. Vjerujemo da je potrebno ozbiljno razmotriti uvođenje *workfare* sustava u Hrvatsku zbog više razloga, pogotovo stoga što bi taj program u RH trebao biti dio širih mjera socijalnog uključivanja.

LITERATURA

- Beautiful Bulgaria National Programme Office (2002.) *Beautiful Bulgaria Project*. Sofia: National Programme Office. On line available on http://bb3.beautifulbulgaria.com.ayde.com/en/index_en.php
- Blundell, R. (2002.) *Welfare-to-Work: Which Policies Work and Why?*, Keynes Lecture in Economics, London: University College London and Institute for Fiscal Studies. On line available on <http://www.ifs.org.uk/conferences/keynes2001.pdf>

- Bogdanor, A. (2001.) *Welfare that Works, Bow group*. On line available on www.bowgroup.org/pub/welfare.pdf
- Brodin, E. Z., Lipsky, M. (1983.) Quality Control in AFDC as an Administrative Strategy, *Social Service Review* 57:1-34.
- Choffé, T. (2001.) Social exclusion: definition, public debate and empirical evidence in France, in: Mayes, G. D., Berghman, J., Salais, R. (eds.) *Social exclusion and European policy*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.

- Danziger, S., Corcoran, M., Danziger, S., Heflin C., Kalil, A., Levine, J., Rosen, D., Seefeldt, K., Siefert K., Tolman, R. (1999.) *Barriers to the Employment of Welfare Recipients*, Madison: University of Wisconsin Institute for Research on Poverty. Institute for Research on Poverty Discussion Papers No. 1193-99. On line available <http://www.ssc.wisc.edu/irp/pubs/dp119399.pdf>
- Dolowitz, P. D. (1996.) *The British Welfare-to-Work System: A Re-Interpretation Through the Eyes of Policy Transfer*. Newcastle-upon-Tyne: The Political Studies Association Department of Politics University of Newcastle. On line available on <http://www.psa.ac.uk/cps/1996/dolo.pdf>
- Employment Service of Slovenia (2002.) *The implementation of Employment Programmes and Measures, in Annual Report 2001*. Ljubljana: Employment Service of Slovenia. On line available on <http://www.ess.gov.si/English/elementi-okvirjev/F-AnnualReport.htm>
- European industrial relations observatory (2003.) *France: Government proposes reform and decentralisation of 'minimum integration income' scheme*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. On line available on <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2003/06/feature/fr0306103f.html>
- Fazekas, K. (2002.) Local government practices of providing income support and public works for the working age unemployed, in: Fazekas, K., Kotlay, J. (eds.) *The Hungarian Labour Market*. Budapest: Institute of Economics and Hungarian Employment Foundation.
- Feldman, M. J. (1997.) *Notes on an Alternative to Workfare: Community Development, Infrastructure and Demilitarization*. The Institute for Policy Studies and the Business, Labor and Community Coalition of New York. On line available on <http://www.webcom.com/ncecd/workforcealternative.html>
- Freedman, S., Friedlander, D. (1995.) *The JOBS Evaluation: Early Findings on Program Impacts in Three Sites*. New York: Manpower Demonstration Research Corporation.
- Friedman, L. B., Rein, M. (2000.) Cutting Welfare while Expanding Work Subsidy: The Odd Twist in American Welfare Reform, in: Marin, B., Meulders, D., Snower, J. D. (eds.) *Innovative Employment Initiatives*. Aldershot et al.: Ashgate.
- Galasso, E., Ravallion, M., Salvia, A. (2001.) *Assisting the Transition from Workfare to Work: A Randomized Experiment*. World Bank working paper 2738, Washington D.C.: World Bank. On line available on http://econ.worldbank.org/files/3183_wps2738.pdf
- Holcomb, P. A., Martinson, K. (2002.a) *Implementing Welfare Reform across the Nation*. The Urban Institute, Series A, No. A-53, On line available on http://www.urban.org/UploadedPDF/310551_A-53.pdf
- Holcomb, P. A., Martinson, K. (2002.b) Putting Policy into Practice: Five Years of Welfare Reform, in: Weil, A., Finegold, K. (eds.) *Welfare Reform: The Next Act*, (1-16). Washington D.C.: Urban Institute Press.
- Hollister, R., Freedman, D. (1988.) Special employment programmes in OECD countries, *International Labour Review* 127(3):317-334.
- Holzer, H. J., Stoll, M. A. (2000.) *Employer Demand for Welfare Recipients by Race*. Institute for Research on Poverty Discussion Papers from University of Wisconsin Institute for Research on Poverty Nr. 1213-00. On line available on <http://www.ssc.wisc.edu/irp/pubs/dp121300.pdf>
- HM Treasury (1999.) *Supporting Children through the Tax and Benefit System*. London: HM Treasury. On line available on <http://www.hm-treasury.gov.uk/mediastore/otherfiles/children.pdf>
- International Monetary Fund (1998.) *IMF Concludes Article IV Consultation with France*. Washington D.C.: International Monetary Fund. On line available on <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/1998/pn9884.htm>
- Jalan, J., Ravallion, M. (1999.) *Income Gains to the Poor from Workfare: Estimates for Argentina's Trabajar Program*. Indian Statistical Institute and World Bank, Poverty and Human Resources, Development Research Group. On line available on <http://econ.worldbank.org/docs/740.pdf>
- Jewell, C., Glaser, B. (2000.) *Conveying the Benefits of Employment: A Comparison of the Organizational Settings of California's AFDC and GAIN Programs*. Working Paper 17. University of California at Berkeley. On line available

- lable on http://ucdata.berkeley.edu/new_web/pubs/WP17.PDF
- Mayes, G. D., Berghman, J., Salais, R. (eds.) (2001.) *Social exclusion and European policy*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
- Marquand, D. (1996.) Moralism and hedonism, in: Marquand, D. and Seldon, A. (eds.) *The Ideas that Shaped Post-War Britain*. London: Fontana.
- Mead, M. L. (1986.) *Beyond Entitlement: The Social Obligation of Citizenship*. New York: Free Press.
- Mead, M. L. (1997.) *From Welfare to Work*. IEA.
- OECD (1992.) *The Long-Term Unemployed and Measures to Assist Them*. Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 7. Paris: OECD.
- Orr, L., et al. (1994) *The National JTPA Study, Overview: Impacts, Benefits, and Costs of Title II-A*. Abt Associates, Inc., Washington D.C.: U.S. Department of Labor.
- Orr, L., Barnow, S. B., Lerman, I. R., Beecroft, E. (1997.) *Follow-Up Analyses of the National JTPA Study Sample*. Final report prepared for the U.S. Department of Labor, Washington D.C.: U.S. Department of Labor.
- Perez-Johnson, I., Strong, D., Van Noy, M., Nagatoshi, C. (2002.) *Understanding the Costs of the DOL Welfare-to-Work Grants Program, Final Report*. Department of Health and Human Services Office of the Assistant Secretary for Planning and Evaluation, Washington D.C.: U.S. Department of Health and Human Services. On line available on <http://aspe.hhs.gov/hsp/wtw-grants-eval98/costs02/>
- Rocha, S. (2001.) *Workfare Programmes in Brazil: An Evaluation of Their Performance*. Geneva: International Labour Office. On line available on <http://www.ilo.org/public/english/protection/ses/index.htm>
- Ravallion, M. (1998.) *Appraising Workfare Programs*, World Bank working paper 1955. Washington D.C.: the World Bank. On line available on <http://econ.worldbank.org/docs/888.pdf>
- Rosen, S. H. (1999.) *Public finance*. Boston: Irwin McGraw-Hill.
- Standing, G. (2002.) *Beyond the New Paternalism - Basic Security as Equality*. London-New York: Verso.
- Swirski, B. (2000.) *The Israeli Plan to Reduce Income-Support Payments*. Tel Aviv: The Adva Center. On line available on <http://www.adva.org/workfare-e.html>
- Vodopivec, M. (1999.) Does the Slovenian Public Work Program Increase Participants' Chances to Find a Job?, *Journal of Comparative Economics* 27(1):113-130. On line available on <http://www.sciencedirect.com>
- Vlaminckx, K., Berghman, J. (2001.) Social exclusion and the Welfare State: an Overview of Conceptual Issues and Policy Implementations, in: Mayes, G. D., Berghman, J., Salais, R. (eds.) *Social exclusion and European policy*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.

Summary

THE JUSTIFICATION OF WORKFARE PROGRAMMES IN THE WORLD AND IN THE REPUBLIC OF CROATIA

Predrag Bejaković

*Institute of Public Finance
Zagreb, Croatia*

The paper deals with the justification and experiences of workfare programmes. According to the workfare programme, able-bodied individuals receive transfer payments only if they agree to participate in work-related activity and accept the employment offered. Workfare is a system that requires work-based activities as a condition of claiming benefits.

The main goal of the proposed welfare reform in the Republic of Croatia (RC) is to restructure welfare-to-work programmes and policies in order to support the goal of moving recipients off welfare and into employment better. In the RC many people are unemployed and/or with low employability, so they are seriously exposed to economic poverty and social exclusion. Work is widely regarded as the best form of welfare, so that increasing the employment rate has become a key objective of social policy, as well as of labour market policy. This is especially relevant to Croatia, where a large number of able-bodied welfare recipients remain unemployed for a very long period.

After the introductory remarks, the paper lists some of the advantages and criticism stressed by the proponents and opponents of workfare. After that, the issues and situation in different countries regarding the implementation of workfare, which is mostly positive and encouraging, are explained. Before the conclusion, some programmes that were applied in the RC, and that had some characteristics of workfare are briefly commented. We believe that serious consideration should be given to the introduction of workfare arrangements in Croatia for many reasons, especially because a workfare programme in the RC should be a part of broader measures for social inclusion.

Key words: workfare programme, social inclusion, activation, Croatia, labour market policy.